

EL CONCEPTO DE "INMUEBLE" Y LA TRASCENDENCIA DE SU DESCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y EN EL CATASTRO (1)

LILIA NOEMÍ DIEZ (2)

Revista del Notariado N° 867, 2002, p. 23

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. La protección de interés privado del propietario. El concepto de inmueble desde el Derecho Civil. - 3. El interés público en la configuración y descripción de los inmuebles. 3.1. El aseguramiento del tráfico jurídico inmobiliario y el nacimiento de los registros inmobiliarios. 3.2. El interés directo del Estado en la titularidad privada de los bienes inmuebles. El aspecto fiscal del problema. 3.3. El interés directo del Estado en la explotación de los bienes inmuebles. La función social de la propiedad. - 4. El concepto de inmueble registral. 4.1. El nacimiento del inmueble registral. La primera matriculación o la primera inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble. 4.2. La modificación del inmueble Registral. 4.3. La posibilidad de inscripción. 4.4. La multiplicidad de folios registrales referidos a un solo inmueble. 4.5. Los mecanismos o procedimientos de descripción de los inmuebles registrales. - 5. El concepto de la división del suelo desde el punto de vista catastral. La parcela. - 6. La actividad de las administraciones públicas en la configuración de la propiedad inmobiliaria. La unidad económica de explotación. - 7. La utilización de datos catastrales en la descripción e identificación de los inmuebles registrales. 7.1. Sistemas registrales que apoyan la descripción de inmuebles en datos catastrales. 7.2. Sistemas de registro de folio real que nacen y se desarrollan con independencia de un Catastro. 7.2.1. La conveniencia del funcionamiento unitario del Catastro y del Registro. 7.2.2. La posibilidad de creación de un Registro de la Propiedad Inmueble en países carentes total o parcialmente de Catastro.

(1) Trabajo realizado siguiendo el temario elaborado por la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, para la Reunión del "Programa Mola", año 1997. Programa auspiciado por la Comisión de Naciones Unidas para Europa, del que surgió en 1996 el *Meeting of Officials ou Land Administration* (M. O. L. A.) (Encuentro de Expertos en cuestiones referidas a la Administración de la Propiedad Inmobiliaria, también llamada Reunión de Funcionarios Responsables de la Administración de Bienes Inmuebles).

(2) Subdirectora del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco.

1. Introducción

Para centrar la cuestión objeto de este trabajo partiremos de algunas ideas previas.

El Registro de la Propiedad Inmueble es una institución jurídica cuya finalidad básica, desde el punto de vista social y económico, consiste en la prevención de conflictos jurídicos sobre la titularidad de los derechos sobre bienes inmuebles, de forma que se recorten hasta el máximo posible los costos de transacción inmobiliaria en un doble sentido. Por un lado, la disminución drástica de los costos de información, de tal modo que el adquirente tenga la plena seguridad de que el transmitente del derecho, cuya enajenación oferta, es realmente el titular dominial del inmueble y conozca el estado jurídico de éste. Por otro lado, mediante la eliminación de los costos de vigilancia, lo que se consigue si el adquirente llega a ejercer una titularidad inatacable, contra la que no quepa intentar acciones provenientes de un tercero que pretenda ostentar un mejor derecho sobre el inmueble adquirido (3).

De todos los aportes realizados por los autores (incluidos los citados en la nota), resulta claro que de los distintos sistemas registrales el más recomendable por su eficacia es el Registro de Titularidades (4), cuyas notas características se centran en que la información y efectos protectores que proporciona se refieren tanto a la titularidad y delimitación del derecho sobre el inmueble como a las cargas que lo gravan, cualquiera que sea su origen, y a las facultades dispositivas del dueño. Desde el momento en que el derecho se publica en el Registro, "el derecho publicado" es el único que necesita conocer quien pretenda contratar con el mismo. En este sentido, producida la matriculación, es indiferente para quien pretende contratar que existan o no titulares extraños al contenido del Registro, puesto que la información que se recibe de éste goza de una presunción de integridad (artículo 1051, primera parte del Código Civil).

(3) No insistiremos en esta materia, puesto que ha sido ya ampliamente recogida en distintas publicaciones y trabajos; podemos centrarnos en las opiniones de Matthews, Demsetz, Lepage, Schaefer, Ott, Thomas y el Premio Nobel de Economía 1996, Douglas North, así como en los diferentes aspectos de la eficacia de los sistemas registral y catastral, por Fernando P. Méndez, en la ponencia presentada al XI Congreso Internacional de Derecho Registral (Lisboa 1996). También citamos como fuente básica en esta materia el criterio sostenido por el Banco Mundial en su informe "Land registration and titling projects in ECA Countries". Este tema ha sido estudiado en oportunidad de la publicación "La importancia económica de adoptar un sistema registral seguro y de bajo costo"; en la sección Opiniones de la Revista del Notariado del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, N° 862, páginas 209 y siguientes.

(4) "Titles Registration System", en la terminología anglosajona.

Según el sistema civil de que se trate, esta situación de protección plena resultante de la matriculación (5) puede producir efectos plenos, incluso entre las partes, o generar efectos solamente respecto de terceros. En este último caso, la consecuencia protectora del sistema nace de la eficacia autónoma del propio asiento registral. En la práctica, ambos tipos de Registros (de efectos fuertes o plenos y de efectos menos plenos o débiles) producen efectos protectores en orden a la seguridad del adquirente y a la disminución de los costos de transacción, aunque en relación con otros aspectos existen diferencias importantes entre ellos (6).

Podemos decir que las notas diferenciales del Registro de la Propiedad Inmueble son las siguientes:

1. Las barreras de entrada al sistema son muy exigentes. Sólo los títulos que se ajustan plenamente a la legalidad, una vez calificados por el registrador (art. 8 de la ley 17801), acceden al Registro.

2. El acento de este tipo de sistemas no se pone en inscribirlo todo para evitar la existencia de titulares desconocidos, como ocurre en los sistemas denominados "de registro de documentos", sino en inscribir sólo lo que es legítimo, de tal forma que, para el tercero que contrata, el que aparezca como posible transmitente tenga el carácter de titular verdadero y único. El asiento prevalece siempre frente al título no inscripto y requiere que el filtro de entrada tenga un perfil muy alto, además de la preparación del profesional del derecho al que ha de otorgarse la función de calificar la legalidad del propio título.

3. La falta de inscripción, es decir, de matriculación del derecho real genera en el adquirente el riesgo evidente que se traduce en la práctica en un costo de vigilancia importante, pues puede sufrir una privación no consentida y no deseada, lo que desde un punto de vista económico da lugar a una transacción ineficaz. En definitiva, con un registro inmobiliario de este tipo, la averiguación de la titularidad del transmitente y la vigilancia del derecho se sustituyen por una información inicial plena y por la protección absoluta del adquirente.

4. La organización del sistema registral es compleja, puesto que no basta el ordenamiento de los títulos por orden meramente cronológico, sino que también exige el respeto a diferentes principios.

Principio de folio real: cada inmueble debe constar en un folio independiente, de tal forma que el conjunto de derechos inscriptos sobre un

(5) En la terminología anglosajona, "intabulación" es la definición legal de los property rights.

(6) De nuestro trabajo "La importancia económica de adoptar un sistema registral seguro y de bajo costo", ob. cit., página 210.

mismo objeto pueda publicarse y conocerse tomando en cuenta el propio inmueble sobre el que recae la totalidad de titularidades dominiales existentes sobre el mismo.

Principio de especialidad: Por cada derecho o *property right* debe practicarse un asiento independiente. Además, los derechos incompatibles se excluyen entre sí, conforme a mecanismos perfectamente definidos como la prioridad registral y el tracto sucesivo.

Principio de exclusividad: Se admite como mecanismo de protección de los *property rights* únicamente la institución del Registro de la Propiedad Inmueble, lo que excluye a cualquier otro sistema y, en la terminología económica, convierte al Registro de la Propiedad Inmueble en un monopolio de registración de derechos reales.

Por lo tanto, desde su nivel de seguridad, no cabe duda de que los sistemas de registración de títulos ofrecen dos ventajas esenciales:

Disminuyen o evitan el costo de transacción al limitar el de información y suprimir el de vigilancia y, como consecuencia de ello, al reforzar el sistema de seguridad preventiva impiden o dificultan el éxito de comportamientos estratégicos basados en la información privilegiada y en la actuación de agentes perturbadores del tipo *free rider*(7).

En el sistema de folio real, el objeto del derecho o *property rights* se analizan como ventajas:

La titularidad de la parcela o de la unidad funcional nos conduce al concepto de inmueble.

La descripción formal del inmueble y de los derechos de propiedad en el Registro de la Propiedad Inmueble, como protección de su titularidad, nos lleva al concepto de inmueble registral.

La descripción en los planos de la riqueza patrimonial de cada persona con un objetivo fiscal nos lleva al concepto de parcela catastral.

La actividad de la administración pública con el objeto de alcanzar un adecuado uso del territorio nos lleva al concepto de unidad de explotación.

Por lo tanto, para conseguir una sistematización adecuada del tema, distinguiremos los conceptos de *inmueble*, *inmueble registral*, *parcela catastral*, *unidad económica de explotación*, que ya se han explicado con anterioridad.

(7) Conductas aprovechadoras del esfuerzo social.

A continuación trataremos el problema de la delimitación y descripción del inmueble registral como base del sistema de folio real, así como los métodos que se han seguido para conseguir ese objetivo y terminaremos con algunas conclusiones sobre la relación entre el Registro y el Catastro, de acuerdo con la experiencia de distintos sistemas y países.

Examinaremos, en primer término, la noción de inmueble en el Derecho Civil, porque a partir de esta noción han surgido todas las demás.

Después trataremos brevemente la razón de la intervención del Estado en el ordenamiento del territorio y concluiremos con el examen de las consecuencias de esta intervención, mediante el estudio del inmueble registral y de las demás instituciones que pueden entrar en relación con éste.

2. La protección del interés privado del propietario. El concepto de inmueble desde el Derecho Civil

El concepto de inmueble no es de los más estudiados en el Derecho Privado a no ser para distinguir esta noción de la de bien mueble. Esta idea se introduce en el Código Civil a partir de la influencia del derecho germánico, porque el derecho romano no diferenciaba claramente entre el del régimen jurídico de los bienes muebles y el de los bienes inmuebles.

Lo que sí aparece claro en nuestro Código Civil es la distinción entre bienes muebles e inmuebles; en el artículo 2313 y su nota el Codificador sigue los postulados de la doctrina francesa.

El inmueble nace, se divide, se transforma y se extingue, por agrupación con otro u otros, exclusivamente en función de la voluntad privada, una vez que ha sido reconocida por parte de la comunidad la propiedad independiente sobre cada uno de los inmuebles existentes, sin ninguna otra intervención por parte de los poderes públicos. El único interés que el ordenamiento jurídico ha de proteger o garantizar a la hora de la delimitación de los linderos de inmueble es el de su propietario. Se garantiza al titular de la propiedad privada que ni el resto de los ciudadanos ni el poder público incurrirán en el ejercicio del derecho de propiedad reconocido al propietario y garantizado por el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, a partir de esta idea básica, característica de todos los ordenamientos jurídicos, el derecho inmobiliario se plantea otra cuestión diferente. Consiste en la solución del posible conflicto entre el titular

del derecho sobre el inmueble el propietario del inmueble colindante, que presenta dos cuestiones:

En primer lugar, la organización jurídica de los problemas que suscita el límite o lindero de separación entre dos inmuebles distintos, porque pueden existir superficies en las que se discute la pertenencia a uno o a otro inmueble. En relación con este conflicto de límites, todos los ordenamientos jurídicos se pronuncian regulando normas de deslinde privado, y los códigos procesales civiles regulan las normas sobre el juicio de deslinde (8).

En segundo término, la regulación de las relaciones entre inmuebles a la hora de resolver su adecuada explotación. Este conjunto de problemas no parte de la discusión sobre la titularidad de una parte de su superficie, sino de la necesidad de dar una solución más justa al paso de personas, animales o vehículos entre unos y otros, a los sistemas de riego, a las paredes y árboles que se utilizan para separar propiedades o los conflictos que nacen de la invasión de las ramas de los árboles sobre los inmuebles ajenos, por citar algunos ejemplos. En definitiva, se refieren a las relaciones de vecindad (9).

Estos grupos de problemas ya nos avisan que el ordenamiento civil no se limita a contemplar y proteger el interés del propietario de cada inmueble, si no que siempre tiene en cuenta el interés del colindante, ya sea a efectos de determinar la extensión real de cada inmueble, ya sea para resolver la relación entre distintos predios.

Ahora bien, esta exposición simple sobre el antecedente histórico del concepto civil de inmueble no es suficiente en los tiempos actuales; la actividad económica se centra en la llamada propiedad urbana, por contraposición a la propiedad rural (en la que se basó la economía del siglo pasado), comprensiva de todo tipo de usos comerciales, residenciales, industriales y de servicios. Ello levó a la distinción entre inmuebles destinados al aprovechamiento agrario, forestal o ganadero e inmuebles urbanos caracterizados porque:

— Su explotación exige siempre la edificación del suelo integrante de los inmuebles, exigencia que sólo ocasionalmente y en una pequeña parte de su extensión se produce en los inmuebles rurales.

— El conjunto de inmuebles urbanos, una vez edificados, integran lo que en términos técnicos se llama núcleo de población, caracterizado por un nivel de servicios y de infraestructura que no puede alcanzarse si no es con una intervención en su planeamiento.

(8) De nuestro trabajo: "Las relaciones de vecindad", inédito.

(9) De nuestro trabajo: "Las relaciones de vecindad", inédito.

— Los inmuebles urbanos, en cuanto unidades inmobiliarias pertenecientes a un propietario determinado, no constituyen sólo una superficie de terreno delimitado poligonalmente, sino que en muchas ocasiones responden a la realidad de un espacio cúbico diferenciado dentro de una edificación compleja, en la que el terreno es la base física de la construcción, y concluye con su conversión en un elemento común a las distintas unidades funcionales sobre las que recae la propiedad privada.

En los inmuebles urbanos no desaparecen las cuestiones tradicionales sobre linderos, o relaciones de vecindad, sino que son más fácilmente identificables y sus relaciones internas se sujetan a normas de derecho público sobre edificación, conservación de los inmuebles de construcción antigua.

Ahora bien, no obstante esta distinción, el inmueble —tanto rural como urbano— conserva sus características originales propias del Derecho Civil.

3. El interés público en la configuración y descripción de inmuebles

La protección del interés privado en la delimitación de los inmuebles no tiene carácter exclusivo. El derecho de propiedad no se ejerce en forma absoluta sino conforme a las leyes que regulan su ejercicio (artículo 14 de la Constitución Nacional y Código Civil) (10).

El Estado moderno influye en forma determinante en la aparición de un nuevo grupo de intereses en materia de titularidad y de tráfico de inmuebles, que se manifiesta en tres aspectos.

Por una parte, el interés en el aseguramiento del propio tráfico como un elemento determinante del principio de seguridad jurídica, fundamental para el desarrollo económico.

Por otra parte, el interés en determinar la necesidad de configurar la riqueza inmobiliaria como una fuente de tributos.

En último término, el interés en la difusión de la noción de función social de la propiedad inmobiliaria, que exige la intervención directa de

(10) De nuestro trabajo "Limitaciones al dominio fundadas en interés: leyes especiales. Su publicidad registral", publicado en revista *Hágase saber*; de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, N° 3, año 1999, página 3 y "Limitaciones al dominio fundadas en interés: leyes especiales. Su publicidad registral" publicado en revista *Hágase saber* de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, N° 7, año 2000, página 22.

la administración pública en la forma y los límites adecuados de explotación de los bienes de acuerdo con las necesidades colectivas (11).

Cada uno de estos intereses ha supuesto, según los criterios legislativos de cada país, el establecimiento de medidas legales de diferente alcance, cuyo examen pormenorizado es imposible, pero de los que podemos deducir algunos principios básicos.

3.1. El aseguramiento del tráfico y el nacimiento de los registros inmobiliarios

El nacimiento del mercado inmobiliario, en el siglo XIX, originó la necesidad de que la transmisión de los derechos sobre inmuebles se sujetara a un régimen de seguridad que permitiera no sólo la confianza en la adquisición firme, en los términos expresados en la Introducción, sino, sobre todo, el desarrollo de la hipoteca como medio de garantizar el crédito. Este fenómeno da lugar a la aparición de los sistemas registrales clásicos y a la configuración del concepto de *inmueble registral* que, en un principio, se identifica con la descripción del inmueble en el sentido civil que hemos delimitado.

Si la transmisión de inmuebles, o mejor dicho de derechos sobre los inmuebles, se hubiera mantenido dentro de los márgenes delimitados por el derecho romano, el tráfico jurídico inmobiliario habría tenido dos grandes dificultades:

En primer lugar, el problema de la averiguación de la titularidad del que transmite es de muy difícil solución, hasta el punto de constituir una prueba diabólica sólo subsanable por el mecanismo de la prescripción, lo que supone —por una parte— la necesidad del mantenimiento de la posesión durante períodos muy largos y —por otra— el reconocimiento judicial del hecho adquisitivo.

En segundo lugar, la existencia de gravámenes ocultos, lo que dificulta extraordinariamente la posibilidad de garantizar el crédito privado mediante la hipoteca. El que presta dinero necesita saber que su garantía no se verá perturbada o no devendrá ineficaz por la aparición de otro derecho preferente que ignoraba cuando prestó el capital.

En una economía moderna, este doble fenómeno supone un aumento de los gastos de transacción, cuyo remedio se buscó en dos sistemas: el de seguro, que garantiza el pago de una indemnización si se produce el siniestro, es decir, la pérdida de la titularidad adquirida o la insolvencia

(11) De nuestro trabajo "La función social del Registro Inmobiliario", publicado en revista *Hágase saber* de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, N° 2, año 1998, página 2.

del deudor, o —con más eficacia y menor costo— el del registro inmobiliario, con la finalidad de que la inscripción genere una presunción a favor del titular inscrito que disminuya o evite los costos de información sobre la titularidad del transmitente y los que genere la vigilancia del derecho adquirido frente a un posible titular con mejor derecho.

La creación de un registro inmobiliario no responde al exclusivo interés de los propietarios y demás titulares de derechos sobre inmuebles. Por el contrario, el aseguramiento de los derechos y del tráfico inmobiliario sobre los inmuebles obedece a un interés general. Es al Estado a quien le corresponde arbitrar los mecanismos adecuados para que el mercado inmobiliario se desenvuelva en un régimen de seguridad, con los instrumentos que la garanticen y permitan el desarrollo económico. Por ello, en los Estados modernos el Registro de la Propiedad Inmueble se concibe como un servicio estatal, desempeñado por funcionarios dependientes del Estado, con características distintas según el país de que se trate. La legislación sobre el Registro de la Propiedad Inmueble forma parte del Derecho Privado o del Derecho Civil. El Estado se limita a su organización y vigilancia; con ello la legislación dota al tráfico privado de un instrumento legal que permite transacciones seguras sobre bienes inmuebles, aspecto básico para el interés público, con la particularidad de que el Registro de la Propiedad Inmueble sigue siendo una institución de Derecho Privado puesta al servicio del ciudadano que puede o no acogerse a la protección que le dispensa. En definitiva, es al ciudadano y no al Estado a quien le corresponde la decisión sobre la adquisición libre de un inmueble y a quien le compete acogerse cuando y como quiera a la protección registral.

Las administraciones públicas son organismos neutrales frente al Registro de la Propiedad Inmueble y la función registral se desenvuelve en sus decisiones en forma independiente del poder público, con la única sumisión a la revisión de su actuación por la autoridad judicial.

3.2. El interés directo del Estado en la titularidad privada de los inmuebles. El aspecto fiscal del problema

El desarrollo del mercado provocó que la riqueza inmobiliaria se convirtiese en objeto de imposición fiscal, con carácter directo o con carácter indirecto en caso de que tuviera lugar algún tipo de transacción sobre inmuebles. Esta situación, que nada tuvo que ver con el aseguramiento del tráfico, originó la aparición de los primeros Catastros que, en sus versiones originales, se limitaban a la confección de listas de bienes pertenecientes a una misma persona con el fin de delimitar su patrimo-

nio fiscal (12). Al mismo tiempo, la hipoteca como derecho de garantía se convirtió en la principal fuente de imposición indirecta, en la medida en que la necesidad de su instrumentación en documento público o de su inscripción registral configuraba al gravamen como una transacción siempre conocida por la administración tributaria.

La evolución del Catastro organizado por parcelas y no por propietarios se produjo en la primera mitad del siglo XIX y continuó hasta la actualidad; sus rasgos más salientes son:

1) su organización es absolutamente pública. Los Catastros dependen de las administraciones con competencia tributaria y se llevan con funcionarios que poseen conocimientos geográficos y específicos sobre valuaciones; generalmente se trata de agrimensores o topógrafos;

2) tienen finalidad fiscal, lo que supone la delimitación de superficies, tipos de cultivos, etc., con el fin de aquilatar su valoración;

3) la delimitación del territorio se lleva a cabo mediante planos, en forma gráfica, mediante el señalamiento de unidades territoriales, denominadas de muy diferente forma;

4) partiendo de la base de su finalidad tributaria, cada una de las unidades territoriales se distribuye en parcelas, delimitadas de acuerdo con la técnica civil, es decir, por su atribución en propiedad a una persona determinada, para lo cual el plano catastral se forma mediante procedimientos de medición topográfica a los que se añade la información obtenida en el campo, así como la información proporcionada por el Registro de la Propiedad Inmueble sobre la titularidad de las parcelas.

Estas cuatro características obligan a una constante actualización de los planos catastrales en caso de modificación de la titularidad dominial de las parcelas.

3.4. El interés directo del Estado en la explotación de los inmuebles. La función social de la propiedad

(12) Fueron los romanos, en su "Catastro General del Imperio" quienes detallaron la extensión de los terrenos, su titularidad, sus ocupantes y la tasa impositiva que tenían que satisfacer sus súbditos. Los orígenes de la institución catastral se remontan, según algunos autores, a la "Capistrata" de la Edad Media, como registro que recogía las declaraciones patrimoniales de los señores feudales a fin de calcular el tributo; es citada como manifestación de este tipo de actividades. De nuestro trabajo "El Catastro y su conexión con el Registro de la Propiedad Inmueble", publicado en Revista del Notariado del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires N° 564, página 122.

Sobre este punto es imposible una exposición que exceda de una breve referencia, puesto que se trata de un tema de extraordinaria amplitud e importancia.

Consiste en entender que la titularidad de inmuebles ha de someterse en su ejercicio a un interés colectivo, esto es, el concepto de propiedad inmobiliaria no supone libertad omnímoda de su titular sin otro límite que el abuso del derecho; este concepto es aceptado universalmente.

La propiedad inmueble es, en las sociedades actuales, un bien escaso cuya adecuada explotación se convierte en una exigencia básica.

Todo ello da lugar a un nuevo punto de vista que se puso de manifiesto en los Congresos Internacionales de Derecho Registral (Río de Janeiro 1987 y Lisboa 1996). Este criterio consiste en entender que la parcela, como unidad de división territorial, no puede organizarse solamente en función de su titularidad privada, aspecto civil del inmueble, o de su capacidad para generar ingresos tributarios, aspecto catastral clásico, sino que es necesario tener en cuenta la idoneidad para el uso a que debe destinarse el inmueble.

Desde esa perspectiva, el Estado no se limita a controlar el tamaño y las características de los inmuebles sólo con fines tributarios, sino a decidir su forma más adecuada de explotación; este concepto de adaptación del tamaño de los inmuebles de propiedad privada a su uso idóneo para la colectividad y también para su propietario genera ámbitos de actuación importantes.

El ordenamiento agrario: el ordenamiento público de las explotaciones agrarias, forestales y ganaderas constituye una actividad característica de las administraciones públicas, desarrollada como eje central de la actividad política. Se trata del fenómeno de la reforma agraria, que puede comentarse desde el punto de vista político (13), económico o técnico, que es el que estamos desarrollando. En torno a este último aspecto, la nota más destacable consiste en que la actividad de la administración influye directamente en la configuración de los inmuebles, ya que éstos han de adaptarse a criterios públicos sobre su explotación (ej.: parcelas que constituyen unidades económicas o de superficie económicamente aprovechable).

(13) Ponemos como ejemplo la colectivización de las propias explotaciones, lo cual —en definitiva— supone la exclusión del suelo de la pertenencia particular y, por tanto, del tráfico privado. Ha sido característico del sistema del socialismo real, a través de la figura del kibutz; se mantiene en determinadas manifestaciones de la agricultura israelí.

Es la administración la que configura directamente los inmuebles destinados a la actividad rural y a quien corresponde el poder de policía para vigilar su conservación o alteración.

El ordenamiento urbanístico: la creación, crecimiento o conservación de los núcleos de población generan una fase de planeamiento, es decir, la decisión pública sobre la forma y configuración del núcleo de población, la cual se centra en la determinación de los usos del suelo, sus posibilidades de edificación y morfología de las futuras construcciones. Una segunda fase de gestión urbanística consiste en la implantación y realización del equipamiento urbanístico esencial para el funcionamiento del ejido urbano. Dentro de esta etapa se integran también las operaciones jurídicas tendientes a configurar el conjunto de inmuebles anteriormente existentes para su adaptación a los usos previstos en el plan urbanístico, mediante la expropiación por causa de utilidad pública o mediante procesos de transformación parcelaria que, generalmente, suponen la cesión de determinadas superficies a la administración. La tercera etapa, de edificación de las parcelas resultantes del planeamiento y las operaciones de gestión, supone el nacimiento del núcleo de población mediante la actividad privada (empresas de construcción), sujeta a la correspondiente autorización estatal.

El ordenamiento urbano implica una profunda remodelación de los inmuebles afectados. No se trata sólo de definir la edificabilidad y los usos de los inmuebles preexistentes, sino de reconfigurar dichos inmuebles de acuerdo con un criterio de idoneidad en cuanto a su tamaño y características físicas, lo que supone una alteración profunda de los derechos de propiedad y de su tráfico posterior.

Los procesos catastrales, registrales y de ordenamiento del territorio suelen desarrollarse simultáneamente. Los planes de reordenamiento territorial, debido a las modificaciones y transformaciones que sufren los inmuebles, hacen necesaria la intervención del Catastro y del Registro de la Propiedad Inmueble.

4. El concepto de inmueble registral

El *inmueble registral* es la transcripción literaria o gráfica del propio inmueble civil, tal y como aparece en la realidad gráfica.

Desde el punto de vista de la técnica del Registro, esa misma descripción inmobiliaria es susceptible de abrir con número propio un folio real (de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la ley 17801).

Así, podríamos definir al inmueble registral como: "cada inmueble susceptible de derecho de propiedad independiente, descripto de forma

suficiente para su identificación en la realidad y capaz, de acuerdo con la legislación vigente, de abrir folio con número propio en un Registro de la Propiedad Inmueble organizado según el sistema del folio real".

4.1. El nacimiento del inmueble registral. La primera matriculación o primera inscripción en el registro

El inmueble, en su aspecto civil, existe desde el momento en que sobre la realidad física surge una propiedad independiente atribuida a un sujeto determinado o a una pluralidad de sujetos en condominio; en cambio, el inmueble registral no existe hasta que no reúna dos requisitos: por una parte, que el inmueble civil se describa con suficiente exactitud para su identificación y, por otra, que se abra el folio registral correspondiente. Esta operación de entrada del inmueble en el Registro se llama "matriculación del inmueble". La matrícula del inmueble constituye una operación previa o simultánea a la inscripción de un derecho determinado sobre la misma. Desde el punto de vista conceptual, la matriculación es la operación registral de ingreso al Registro de la Propiedad Inmueble del objeto de los derechos reales, mientras que la primera inscripción es el asiento en el que se refleja el primer derecho, cuyo contenido y titularidad pública el Registro.

Como consecuencia de lo dicho, en el Registro de la Propiedad Inmueble se publican dos tipos de datos distintos. Por una parte, los destinados a precisar la descripción de los inmuebles matriculados. Por otra, los correspondientes a los derechos que el Registro publica, como consecuencia del acceso a éste de los actos constitutivos, traslativos o extintivos de los mismos derechos sobre los inmuebles matriculados. En ambas modalidades de datos es posible que el Registro responda o no responda a la realidad, es decir que su contenido no se ajuste a la verdadera descripción del inmueble en la realidad física o a la titularidad verdaderamente existente y que haya de prevalecer frente a la publicada. Sin embargo, la diferencia esencial entre ambos tipos de inexactitud es la siguiente:

En el primer caso, es decir, cuando la descripción del inmueble registral no se ajusta a la realidad física, como consecuencia, por ejemplo, de errores en los linderos o en su extensión superficial, se realiza la rectificación de los datos inexactos, adaptando los datos registrales a los reales del inmueble.

En cambio, cuando el dato inexacto se refiere a la titularidad o al contenido de los derechos inscriptos, ocurre lo contrario, es decir, prevalece lo inscripto hasta tanto el funcionario autorizante del documento o la autoridad judicial soliciten, mediante una petición fundada al registrador, una rectificación de la inexactitud.

En general, todas las leyes registrales establecen los requisitos y el procedimiento para la rectificación de inexactitudes en los asientos registrales (en la ley 17801, la rectificación de asientos registrales corresponde al capítulo VIII, artículos 34 y 35).

4.2. La modificación del inmueble registral

El inmueble sufre alteraciones en tanto se modifique su régimen de propiedad. Así, si varios inmuebles colindantes se sujetan a una misma e idéntica titularidad, se consideran, desde el punto de vista jurídico, como uno solo y, de la misma forma, un inmueble que se divida de otro tiene existencia independiente como objeto de derecho. Cada inmueble registrado tiene identidad propia en cuanto constituya el objeto de un folio, de forma que la división o agrupación de varios exige la apertura de un nuevo folio y el cierre de los correspondientes a las unificadas.

En tal sentido, el carácter independiente del inmueble en sentido civil depende de su titularidad, mientras que en los inmuebles registrados en el folio real esta situación es puramente formal y está relacionada de manera directa con el número de folio de su matrícula.

4.3. La posibilidad de inscripción

Definimos al inmueble registral como a cualquier descripción inmobiliaria capaz de abrir folio en el Registro de la Propiedad Inmueble. Siempre que el inmueble en sentido civil esté adecuadamente descrito será susceptible de convertirse en inmueble registral y viceversa, es decir que una realidad jurídica que no pueda identificarse con un inmueble susceptible de dominio independiente no es capaz de abrir folio real en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Esta observación lógica no siempre se mantiene. Casi todos los sistemas registrales excluyen la matriculación de determinados terrenos; así suele ocurrir con los destinados al dominio público, especialmente si se dedican al uso público como las rutas, ríos y sus márgenes, costas o plazas públicas.

4.4. La multiplicidad de folios registrales referidos a un solo inmueble

Es usual que la traducción registral de un inmueble dé lugar a diferentes folios registrales; se trata de los edificios afectados al régimen de propiedad horizontal.

4.5. Los mecanismos o procedimientos de descripción de los inmuebles registrales

Lo relevante en el Registro de la Propiedad Inmueble es que el inmueble esté adecuadamente descrito y que responda a la realidad física que se representa en el folio. En tal sentido, es indiferente que dicha descripción se lleve a cabo con un criterio gráfico o literario e incluso mediante ambos procedimientos a la vez. En los sistemas registrales modernos el procedimiento utilizado es el de la descripción literaria, mientras que en los Registros tipo "Acta Torrens", al folio real se incorpora un plano del inmueble; el hecho de que en el Registro se utilice una descripción gráfica no supone que la institución registral tenga objetivos catastrales ni que exista una perfecta coordinación entre Registro de la Propiedad Inmueble y Catastro (lo que sería deseable). Para ello es necesario que el plano utilizado se confeccione para los fines propios del Catastro y que divida el inmueble en parcelas catastrales.

5. El concepto de la división del suelo desde el punto de vista catastral. La parcela

La imposición fiscal sobre la riqueza inmobiliaria de los particulares se inicia como fenómeno general en el siglo XIX, una vez desaparecidas las situaciones de privilegio de determinados sectores sociales. La generalización de los impuestos sobre la tierra, su transmisión o su gravamen exigen, a su vez, un control estatal cada vez más perfecto sobre la descripción de los terrenos y de su valor, lo que dio nacimiento al Catastro parcelario (14). Éste se basa en las relaciones de inmuebles valorados pertenecientes a un solo contribuyente, de forma que se convierte en la delimitación gráfica de la nación como instrumento esencial al servicio de la administración pública, destinado a facilitar el cumplimiento de sus fines fiscales. Así, la diferencia básica entre la descripción registral y la catastral de los inmuebles que pertenecen a un mismo propietario se centra en las siguientes notas:

1) La matriculación de los inmuebles registrales se produce de inmueble en inmueble, con la finalidad de constituir la base objetiva sobre la que han de inscribirse las distintas titularidades sobre los derechos reales. La descripción de los inmuebles puede apoyarse en datos catastrales, pero la verdadera naturaleza del inmueble registral no se desvirtúa por ello, ya que exige siempre que sobre dicha descripción recaiga el acuerdo de los titulares del derecho de propiedad que ha de ser objeto de la publicidad registral.

2) La descripción de las parcelas catastrales constituye una labor propia del Catastro como órgano de naturaleza fiscal. El Catastro grafica

(14) De nuestro trabajo: "El Catastro y su conexión con el Registro de la Propiedad Inmueble", ob. cit., página 126.

una determinada unidad de terreno con la máxima exactitud en lo que se refiere a los elementos físicos de distinción, como curvas de nivel, ríos, arroyos, caminos, zonas arboladas, cultivos, zonas industriales, etcétera. Sobre el plano, el Catastro grafica las distintas parcelas en función de su titularidad con la mayor exactitud posible. Lo característico de esta labor, a diferencia del criterio seguido por el Registro de la Propiedad Inmueble, se centra en que se realiza sobre una extensión territorial previamente delimitada y de una sola vez, es decir, de manera simultánea para todas las parcelas que componen la unidad.

3) Existe una diferencia esencial en los datos que interesan en uno y otro caso. En el Registro de la Propiedad, el inmueble se constituye en objeto de toda clase de titularidades, tanto de propiedad como de otros derechos, especialmente la hipoteca. En cambio, al Catastro le basta con el dato sobre la propiedad. La disponibilidad del inmueble, su régimen de gravámenes, la prioridad entre éstos últimos, responde a una información registral, no catastral.

Aunque tanto la parcela catastral como el inmueble registral constituyen representaciones de los inmuebles en sentido físico, dicha representación tiene finalidades distintas que no conviene mezclar. El hecho de que el Catastro utilice en la representación del inmueble técnicas planimétricas y el Registro de la Propiedad, técnicas de descripción literaria, no debe llevar a confundir cada institución con la técnica de la cual se sirve. En los sistemas de "Acta Torrens" el Registro utiliza planos, pero no planos catastrales sino mecanismos gráficos de descripción de "cada inmueble", que pueden o no estar situados en un plano matriz a la misma escala. El plano constituye un elemento auxiliar de descripción, lo que no puede entenderse como un supuesto de confusión institucional entre el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro, puesto que lo fundamental en la diferenciación entre uno y otro es su finalidad y no la forma en que se lleva a cabo la descripción de los inmuebles.

6. La actividad de la administración pública en la configuración de la propiedad inmobiliaria. La unidad de explotación

A la administración pública le interesan dos aspectos. El primero, "cómo son" los inmuebles, tema que afecta al aseguramiento de su tráfico privado, es decir, al Registro, y a la imposición fiscal sobre los inmuebles, o sea, al Catastro. El segundo, "cómo deben ser" los inmuebles, cuestión relacionada con su explotación en tanto el inmueble es un bien económicamente escaso.

Hay un concepto que tiene mucha importancia en las legislaciones modernas y es la *unidad de explotación*. Las normas y planes de ordenamiento del territorio, tanto en el ámbito de la propiedad urbana como

en el de la propiedad agraria, delimitan para el futuro unas dimensiones y una configuración idóneas para los inmuebles, que se establecen con carácter vinculante para cada propietario. En el proceso de reorganización de la propiedad, la administración actúa sobre un esquema de delimitación de los inmuebles que han de ser objeto de transformación. La *unidad de explotación*, o *unidad económica*, se caracteriza por las siguientes notas:

1) Mientras su delimitación se mantenga en el ámbito de la decisión administrativa constituye un concepto de futuro, en definitiva, un criterio normativo vinculante al que deben acomodarse los inmuebles incluidos en el proyecto de transformación.

2) Durante ese período cabe la posibilidad de realizar transacciones sobre esa situación de futuro, pero será imposible que tales transacciones accedan al Registro de la Propiedad y, por lo tanto, que gocen de una protección añadida a la que proporciona el Derecho Civil de cada país en materia de contratos.

3) Desde el momento en que el proceso de transformación culmina, la nueva unidad económica accede al Registro de la Propiedad Inmueble para sustituir al antiguo inmueble, de forma tal que la propia unidad económica configurada por la administración pública adquirirá el carácter de inmueble registral susceptible de titularidad dominial.

La configuración de las *unidades económicas de explotación*, *unidades económica* o *unidades de explotación*, ha sido un tema tratado con profundidad en el XI Congreso Internacional de Derecho Registral (Lisboa, octubre de 1996), en cuyas sesiones se destacó como problema que suscita la transformación de inmuebles, por razón de la unidad de su tamaño y características, el de la falta de coordinación entre los órganos estatales o administrativos de quienes depende la creación y registración de la unidad económica. A la administración responsable de la creación de la unidad económica no suele importarle demasiado la seguridad del tráfico privado o la delimitación catastral, puesto que se trata de cuestiones ajenas a su ámbito de competencia. Por el contrario, los Registros de la Propiedad y los Catastros operan con técnicas dirigidas a una finalidad distinta de la planificación territorial.

7. La utilización de datos catastrales en la descripción e identificación de los inmuebles registrales

Procuraremos desentrañar si el inmueble registral y la parcela catastral deben definirse simultáneamente o, dicho de otra forma, si las instituciones del Registro y Catastro deben funcionar unidas o separadas. Para ello examinaremos, en términos muy generales, los sistemas

actuales, haciendo la advertencia de que nos es imposible entrar en los múltiples matices que presentan los distintos ordenamientos.

7.1. Sistemas catastrales que apoyan la descripción de los inmuebles en datos catastrales

Cuando la organización de los servicios catastrales de un país antecede en el tiempo al Registro de la Propiedad Inmueble, lo lógico es que la representación o descripción del inmueble en el Registro de la Propiedad Inmueble se apoye en la previa descripción catastral del inmueble e incluso en su propio número de identificación. En este caso, la matriculación de los inmuebles en el Registro exige la previa determinación de su número y de su identificación catastral, de tal modo que los datos sobre la realidad física del inmueble son suministrados por el Catastro y los relativos a su régimen de titularidad, por el Registro. Éste es el sistema de folio real, especialmente el sistema alemán.

Creemos que este sistema es el más conveniente puesto que en la descripción del inmueble, dirigida a su plena identificación en la realidad física, coinciden la voluntad del propietario y la actividad del Estado; en este último caso, a través de la formación del plano catastral que sirve de base a la matrícula registral (15).

En el sistema australiano o de "Acta Torrens", seguido por el Registro de Titularidades británico, de Australia, Nueva Zelanda y por algunos Estados norteamericanos, la identificación de los inmuebles en el Registro de la Propiedad Inmueble exige la formación de un plano, pero la finalidad de éste es puramente registral y no está dirigido a determinar la riqueza imponible del titular de la propiedad.

7.2. Sistemas de Registro de folio real que nacen y se desarrollan con independencia de la existencia de un Catastro

Se trata de los Registros que despliegan sus efectos en relación con inmuebles delimitados por las partes que intervienen en el título inscribible, es decir, por los directamente implicados en la transacción y, por lo tanto, interesados en la adecuada identificación registral del inmueble.

Los Registros inmobiliarios están evolucionando rápidamente a métodos de coordinación de datos sobre inmuebles inscritos con los que resultan del Catastro, de acuerdo con el desarrollo técnico de éstos, variables según la configuración territorial y los medios de cada país. Ejemplo característico entre los Registros de titularidades es el Registro inmobiliario español y, entre los Registros de documentos, el Registro inmobiliario francés.

(15) De nuestro trabajo "El Catastro y su conexión con el Registro de la Propiedad Inmueble", ob. cit., página 129.

La falta de adecuación del Registro con el Catastro produce consecuencias más perturbadoras cuando se trata de inmuebles cuya delimitación e identificación resultan difíciles, ya que, tratándose de inmuebles de gran dimensión, de inmuebles resultantes de procesos de reordenamiento territorial o de unidades de explotación económica, su identificación no suele ofrecer problemas. No obstante, por razones de seguridad jurídica, resulta importante impulsar la coordinación de los datos físicos descriptivos si se quiere que el Registro despliegue sin problemas todos sus efectos posibles.

De todas formas, esta clasificación por razón de la identificabilidad de los inmuebles plantea dos cuestiones importantes:

7.2.1. La conveniencia del funcionamiento unitario del Catastro y del Registro

Se trata de una estrategia de organización administrativa que no afecta de forma determinante al régimen de seguridad de los que intervienen en el mercado inmobiliario ni en la limitación de los costos de transacción. Lo esencial para conseguir estas finalidades es el régimen de efectos de la matriculación de los derechos de propiedad.

Lo peligroso es confundir la plena identificación del inmueble con la protección jurídica de la titularidad y contenido de los derechos que recaigan sobre los mismos. Un sistema catastral que olvide estos últimos aspectos puede resultar muy útil para finalidades administrativas y fiscales, pero constituirá un fracaso económico en lo que se refiere a la protección y disminución de los costos de transacción. Un sistema registral con un desarrollo técnico que permita la matriculación perfecta de la titularidad y contenido de los derechos sobre bienes inmuebles conseguirá estas finalidades, aunque, en determinados casos, puede sufrir perturbaciones no deseadas por una imperfecta descripción del inmueble que dificulte su identificación en la realidad física. Se trata de dos problemas graves pero de importancia no comparable.

El Banco Mundial, en su *Informe para el desarrollo*, se inclina por la conveniencia de que no se condicione la creación de Registros de la Propiedad Inmueble a la existencia de un Catastro perfecto. Lo trascendente para conseguir un mercado fluido y con costos de transacción moderados es que el Registro de la Propiedad Inmueble funcione, y funcione bien; además, es conveniente que dicho funcionamiento sea coordinado con el Catastro como institución separada (16).

(16) De nuestro trabajo "La importancia económica de contar con un sistema registral seguro y de bajo costo", ob. cit., página 216.

7.2.2. La posibilidad de creación de un Registro de la Propiedad Inmueble en países carentes total o parcialmente de Catastro

No cabe duda de que el ideal es el desarrollo conjunto y coordinado del Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro. Sin embargo, la opinión técnica actual considera más adecuada la organización de un sistema registral, aunque se carezca en el país de que se trate de un Catastro físico desarrollado (17).

Si la formación del Registro se condiciona al desarrollo del Catastro, labor económicamente más costosa, que exige un tiempo de desarrollo mucho más largo y cuya nota más característica es que no puede formarse inmueble por inmueble sino de forma general para todo el territorio, el país que siga este criterio carecerá durante un tiempo muy dilatado de un sistema jurídico que permita la protección de los derechos inmobiliarios y el desenvolvimiento del mercado inmobiliario. Es más, aunque exista una buena planimetría territorial, si ésta no distingue con claridad los distintos inmuebles susceptibles de derechos atribuibles a los ciudadanos, el sistema catastral no responderá a las demandas del mercado, lo que puede llevar a una confusión peligrosa si se entiende erróneamente que se dispone de una herramienta ineficaz, al menos para cumplir su finalidad de apoyo descriptivo a un sistema registral de creación rápida.

Lo lógico es invertir los términos. Lo prioritario es la creación de un sistema legal de derechos inmobiliarios suficiente y de fuertes efectos, ágil y seguro. En la medida en que se cree la labor catastral de soporte suficiente, sus datos identificatorios deben coordinarse con los que surjan del Registro de la Propiedad, por el procedimiento más completo posible, incluso mediante la utilización de códigos de identificación de los inmuebles de uso común a las dos instituciones y a las demás que tengan relación con el tráfico inmobiliario (fiscales, etc.).

Este criterio tiene importancia en aquellos países en los que la alteración de su situación política ha dado lugar a una masiva devolución al mercado libre de bienes inmuebles que tradicionalmente han permanecido en manos de las administraciones públicas, y en los que es fundamental la organización jurídica de un sistema de seguridad que evite el fraude y el incremento constante de los costos de transacción (18).

De todas formas, en este tipo de países conviene introducir una aclaración: lo normal es que el Catastro se forme sobre la base de la realidad inmobiliaria; en cualquiera de los Catastros de los países en los que tra-

(17) En tal sentido se ha pronunciado el XI Congreso Internacional de Derecho Registral, Lisboa 1996.

(18) De nuestro trabajo: "La importancia de contar con un sistema registral seguro y de bajo costo", ob. cit., página 230.

dicionalmente ha existido una economía de mercado, la formación de las distintas parcelas catastrales ha debido seguir un proceso de información sobre su titularidad que, en determinados casos, se ha apoyado directamente en datos registrales. En las naciones que provienen del socialismo, la totalidad o casi la totalidad de los inmuebles parten de una única titularidad pública, lo que permite que la información catastral se lleve a efecto como un trabajo previo a la privatización, título de matriculación registral del inmueble que se privatiza. Esta realidad permitirá o facilitará que la creación del Catastro parcelario y del Registro de la Propiedad Inmueble se verifiquen de forma simultánea.

De todos modos, seguirá siendo lógico que la institución registral tenga un régimen de funcionamiento independiente porque, una vez matriculado el inmueble, la cuestión no se agota. La aparición del primer titular favorecido por la privatización constituye una primera fase de la transformación del sistema, pero lo más importante viene después, cuando efectivamente comienzan las transacciones sucesivas sobre el inmueble privatizado, tanto mediante su enajenación como mediante la imposición de gravámenes sobre el inmueble. Para responder a las necesidades de esta segunda fase es esencial un Registro con técnicas jurídicas propias, cuya finalidad y organización respondan a un esquema completamente distinto del Catastro, en los términos que hemos visto en este trabajo.

El Banco Mundial considera, con relación a los países en proceso de transición, que "la registración y la certificación sobre la propiedad y demás derechos reales inmobiliarios son componentes críticos para la privatización".

Textualmente afirma que "sin una clara registración de la propiedad, la privatización del territorio y su reforma, no es posible establecer una economía de mercado, ya que éste deviene informal y no transparente"(19).

(19) También señala el Banco Mundial: "Los países en transición deben hacer frente a un desafío especial, no están cambiando sólo las funciones, como consecuencia de la adopción de sistemas basados en el mercado; también se están transformando las capacidades. Algunos países en transición conservan capacidades en forma de personal calificado y equipo utilizable, pero no están debidamente organizados para el desempeño de sus nuevas funciones". Del informe del Banco Mundial, ob. cit., página 15.